



Mette Meidell

Det vanskelige samarbeidet

Makt og lojalitet i spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon

Selv om kommuneloven gir klare retningslinjer for roller og ansvarsfordeling, er det opp til kommunene selv å gjøre lokale tilpasninger. Samarbeidet mellom politikk og administrasjon kan by på mange utfordringer og blir ofte benevnt som et spenningsfelt. Fordeling av oppgaver og delegering av myndighet mellom disse sektorene kan være et utfordrende og farefullt samarbeid. I de fleste tilfeller foregår samarbeidet i fred og fordragelighet. Artikkelen belyser hva som skjedde i ei lita bygd da rollene i skoleeierskapet ble utfordret. Makt og lojalitet førte til et skjæringspunkt mellom politikk og administrasjon og fikk uheldige konsekvenser. Hendelsen blir beskrevet i en case og jeg bruker teori om roller og ansvar, kommunen som organisasjon og makt. Disse faktorene fikk betydning for resultatet og teorien skal belyse sammenhenger og mulige motiv.

INNLEDNING

Maktforholdet mellom politikk og administrasjon er en velkjent tematikk innenfor samfunnsvitenskapene (se blant andre Weber, 1979; Jacobsen, 1997, 2003; Morgan 2004).

I pedagogisk litteratur blir dette beskrevet som et spenningsfelt som tar for seg tosidigheten i samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Dette utgjør kommuneforvaltningen, og

sammen skal de ivareta tjenester og oppgaver til det beste for lokalsamfunnet innenfor gitte rammer fra staten. Administrasjon og politikk har ulike roller og skal ideelt sett utfylle hverandre. Kommuneforvaltningen befinner seg i spenningsfeltet mellom dynamikken i det politiske systemet på den ene siden og kravet om langsiktig og faglig saksutredning på den andre side. Kommunene styres i spenningsfeltet

Mette Meidell er universitetslektor ved NTNU i Trondheim. Der jobber hun med forskning, skoleutvikling og utdanningsledelse. Hun underviser på masterstudiet i skoleledelse og på rektorutdanningen. Hennes faglige interesser er ledelse, forvaltning og politikk.

mellom administrasjon og politikk (St.meld. nr. 19 (2008–2009)).

Det har vært relativt lite forskning knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå i Norge. Vi vet derfor ikke mye om hvordan dette samarbeidet fungerer, hva som gjør at det i noen tilfeller lykkes, mens det i andre tilfeller mislykkes. I skoleeierskapet blir spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon tydeliggjort. Samarbeid, respekt og rolleforståelse er avgjørende for å kunne gjennomføre politiske vedtak. I samhandling mellom politikk og administrasjon vil menneskelige faktorer og relasjoner ofte sette sitt preg på samarbeidet.

I de aller fleste tilfeller foregår samarbeidet i fred og fordragelighet. Hensikten med denne artikkelen er å belyse utfordringer som kan oppstå i spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon når roller og ansvar blir utfordret og å se nærmere på hvilke konsekvenser dette kan få. Det finnes ikke ett svar eller en forklaring på hvorfor ting kan gå galt. Men uansett hvilke forklaringer eller mønstre som gir seg til kjenne – hvilke svar vi tror vi ser – så vil den menneskelige faktoren være avgjørende for utfallet. Casen beskriver et utviklingsarbeid som ble igangsatt som del av KS-programmet ”Gode skoleeiere for Nord-Norge” og forteller om en kommune som ikke lyktes med sitt utviklingsarbeid på tross av gode intensjoner og bred forankring. Den fokuserer på hvor verdifullt og avgjørende samarbeidet mellom politikk og administrasjon kan være, og hvilke muligheter spenningsfeltet gir til maktutøvelse og påvirkning. Spørsmålet om hvordan makt og ansvar er fordelt mellom administrasjon og politikk og hvordan denne makten utøves, er et svært aktuelt tema som er vel verd en studie.

I teksten tar jeg for meg kommunen som organisasjon før jeg ser nærmere på rolle- og ansvarsfordeling mellom politikere og administrasjon. Deretter beskriver jeg maktbegrepet som sentralt i politiske prosesser. Casen blir drøftet opp mot teorien før jeg drøfter konsekvensene. Begreper som ”den ansatte”, ”byråkraten” og ”administrasjonen” brukes alle om den admi-

nistrativt ansatte. De forskjellige begrepene er brukt for å skape variasjon i teksten

BAKTEPPE

Vi befinner oss innerst i en smal fjord omkranset av høye fjell. Kommunen har ca. 15 000 innbyggere, 4 barneskoler, én 1.–10.-skole og én ungdomsskole. Det er en trenivå kommune, hierarkisk oppbygd med rådmann og skolesjef over skoleledernivået. Skolesjefen har et team bestående av pedagogisk konsulent og barnehagekonsulent. Rådmann og ordfører har hatt sine stillinger i over ti år. De kjenner hverandre godt og mener de har et godt samarbeidsklima. Kommunen har i en årrekke hatt dårlige resultater på nasjonale prøver, og hvert år blir dette tatt opp i politiske utvalg, på forskjellige politiske nivå og i administrative møter. Dette har ført til at tilliten er svekket mellom skoleledelsen og rådmann og ordfører. En stram kommuneøkonomi bidrar også til et utfordrende samarbeidsklima der helse- og oppvekstsektorene ofte blir satt opp mot hverandre.

I forbindelse med at kommunen deltar på KS-satsingen ”Gode skoleeiere for Nord-Norge”, ville skolesjefen starte et treårig utviklingsarbeid i samarbeid med skolene og PPT. Utviklingsarbeidet hadde som mål å redusere behovet for spesialundervisning og gi alle elever bedre tilpasset opplæring. Det var skolelederen selv som hadde uttrykt ønske om dette, men de var skeptiske for erfaring med tidligere prosjekter hadde vist at tilsvarende prosjekter ofte var økonomisk begrunnet. De var usikre på om dette var et skjult sparetiltak og ikke et pedagogisk utviklingsprosjekt.

Utviklingsarbeidet ble lansert med et arbeidsseminar der politikere, PPT, kommunalt FAU, tillitsvalgte, skoleledere og lærere med spesialpedagogisk ansvar deltok. Rådmannen ønsket velkommen, skolesjefen ledet seminaret, og en spesialrådgiver fra KS hadde det faglige innslaget.

Deltakerne arbeidet i grupper på tvers av fag og med politiske representanter på hver gruppe. Tidsplan, hovedmål og delmål for arbeidet ble bestemt. Nye undervisningsmetoder skulle

prøves ut på skolene. Det skulle være jevnlig erfaringsutveksling mellom skolene, og nytt møte ble satt til oktober. Med hjelp fra PPT skulle fokus flyttes fra individ- til systemnivå. Det var stor stemning og motivasjonen var på topp da ordføreren avsluttet dagen med å ønske alle samme lykke til med det videre arbeidet.

I løpet av våren fikk den pedagogiske konsulenten ny stilling, og prosessen med å ansette etterfølgeren ble startet. Stillingen ble utlyst, aktuelle kandidater ble intervjuet, og i mai var det klart hvem som skulle få tilbudet. Kandidaten ble kontakten på telefon og takket straks ja til stillingen. Samme morgenen som skolesjefen skrev tilbuds brevet, kom rådmannen på besøk og gav beskjed om at tilbudet ikke skulle sendes. Stillingen måtte trekkes tilbake med øyeblikkelig virkning. Rådmannen begrunnet dette med at det kvelden før hadde vært et gruppemøte i ordførerens parti, og i etterkant av det hadde ordføreren ringt rådmannen og gitt beskjed om å stanse ansettelsen. Rådmannen informerte om at det var ”noen i helse” som hadde kommet med forslaget. Det ble ikke gitt ytterligere begrunnelse. Skolesjefen fikk et klart inntrykk av at det ikke var rom for diskusjon, og ansettelsen ble stoppet.

Skolesjefen hadde mistet en viktig funksjon i sin stab uten at arbeidsoppgavene ble redusert tilsvarende. Samme vår foreslo rådmannen i kommunens økonomiplan å redusere skolesektorens samlede budsjett med 5 millioner. Dette ble begrunnet med forventet nedgang i bruk av ressurser til spesialpedagogisk hjelp som følge av prosjektet.

Beslutningen om å la stillingen som pedagogisk konsulent stå vakant og å lansere en forventet innsparing på 5 millioner så kort tid etter at utviklingsarbeidet hadde startet, svekket skolelederens og skolesjefens tillit til kommunens toppledelse. Forutsetningene for å kunne lykkes hadde endret seg drastisk. I løpet av høsten vedtok skolesjefen i enighet med skolelederne å avslutte utviklingsarbeidet.

KOMMUNEN SOM ORGANISASJON
Kommunene har ansvar for en rekke formelle

tjenester som grunnskole, barnehager, helse-tjeneste og tekniske oppgaver. Formell organisering handler om å bryte ned større oppgaver i mindre deler som kan utføres av individer og grupper, og beskriver hvordan denne idealiserte versjonen av organisasjonen skal se ut. Den formelle organisasjonen blir et system av roller og oppgaver. Kommunestyret er kommunens øverste styringsorgan, og all myndighet er forankret der. Kommunestyret ledes av ordføreren som er kommunens øverste politiske leder. Rådmannen er kommunens øverste administrative leder. Sammen danner disse to funksjonene kommunens toppledelse, og de skal samarbeide til det beste for kommunen de er satt til å lede. Kommunene har stor frihet til å foreta tilpasninger og valg ut fra lokale behov innenfor styring av økonomi og organisering samtidig som staten legger mer vekt på kontroll av elevenes læringsresultater. Dette stiller store krav til skoleeierskapet som politikk og administrasjon skal forvalte sammen.

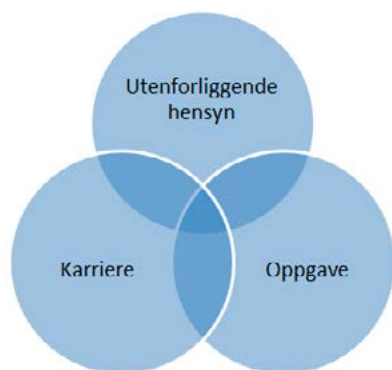
Å utvikle politikere og byråkrater til et godt samarbeidende team er nødvendig fordi de oppgavene som skal løses, er komplekse og utfordrende. Et godt lagarbeid vil være å utnytte gruppe-medlemmenes energi på en koordinert måte for å oppnå synergieffekt til det beste for kommunens innbyggere. Synergieffekt er det resultatet gruppen oppnår ved å jobbe sammen – en faktor i tillegg til den enkeltes arbeidsinnsats og som bare kan oppnås gjennom gruppens dynamikk. Det krever kompetanse i å samarbeide. Det er relasjonen mellom enkeltindivider som er avgjørende for om gruppen skal lykkes eller ikke. Gode samarbeidsrelasjoner utvikles ikke uten at man arbeider med det for øyet at alle skal kunne vinne noe på å være en del av gruppen og de resultater den kommer fram til (Irgens, 2012).

I en formell organisasjon vil det også oppstå en uformell organisasjon. Den uformelle organisasjonen er resultatet av det vi gjør som ikke nødvendigvis er offentlig bestemt at vi skal gjøre, som for eksempel at ledere tar beslutninger på måter som bryter med det de selv har sagt. Den uformelle organisasjonen kan utvikle seg

til å bli ukulturer og kan skape store problemer i organisasjonen.

Den formelle organisasjonen er viktig for å oppnå ryddighet, kontroll, standardisering og forutsigbarhet der dette er nyttig og mulig. Med det er ikke tilstrekkelig for å forstå enkeltindividers, grupper og organisasjoners virkelige atferd (Irgens, 2012).

Arbeidslivet dreier seg om noe mer enn bare å utføre jobben. De ansatte bringer med seg forhåpninger og visjoner om hvordan framtiden skal se ut. De bringer med seg sine personligheter, sine private holdninger, verdier og preferanser, sin tro og sitt engasjement. Dette gjør at interesser som er uavhengige av jobben, kan påvirke måten de handler på.



Figur XII: Organisasjonsmessige interesser (Morgan, 2012)

Modellen hjelper til å forklare hvordan folk knytter seg til sitt arbeid med sitt personlige anliggende, og vi kan se betydningen av bakenforliggende faktorer som motiverer de valg vi tar.

ROLLER OG ANSVAR

Å være politiker kan for mange være en kort karriere. De fleste lokalpolitikere driver politikk på fritiden og ofte i tillegg til annen jobb. Man blir valgt inn for en periode på fire år. I den tiden forventes det fra lokalbefolkningen at politikeren innfrir sine valgløfter. Dette kan være et dilemma for politikere som ønsker å engasjere seg politisk samtidig som de må sjonglere

jobb og familieliv. De fleste mennesker som arbeider i en organisasjon, vil erfare å bli utsatt for taktikker fra folk som vil fremme bestemte interesser. Dette kan føre til at politiske motiver blir mistenkeliggjort.

Formell myndighet og ansvar

Ordførerens og rådmannens formelle myndighet og ansvar er klart regulert i kommuneloven. Rådmannen er den øverste lederen for den samlede administrative administrasjonen og skal påse at saker som legges fram for politisk behandling, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. Rådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Rådmannen har tale- og møterett i alle folkevalgte organer, med unntak av Kontrollutvalget. Rådmannen kan gis myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker, eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning (kommuneloven § 23). Ordføreren er den viktigste folkevalgte lederen. På lik linje med rådmannen har også ordføreren myndighet til å innstille i saker og å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning, men han har ingen utøvende myndighet og kan ikke instruere den administrative saksbehandlingen.

Politikerens oppgave er å utforme regler basert på de ønsker politikerne ønsker å se gjennomført. Det er byråkrater som utformer og administrerer de regler som styrer organisasjonens virksomhet. Rådmannen skal på best mulig måte legge til rette for kommunestyrets utøvelse av sitt ansvar. Administrasjonen skal så sørge for å sette vedtak ut i livet. Personene i kommunens administrasjon er fast ansatte og innehar sine stillinger stort sett på bakgrunn av faglig ekspertise innenfor det området de er satt til å lede. Som fast ansatte er ikke byråkratene avhengige av "good will" fra den politiske ledelsen for å bevare sine stillinger. På samme tid som administrasjonen skal tjene politikerne på en nøytral og lojal måte, skal de også sørge for å skape stabilitet og forutsigbarhet i organisasjonen (Jacobsen, 2009). Rådmannen er øverst administrative leder i de aller fleste kommune-

ne. Unntaket er noen store bykommuner, som har et politisk system som tilsvarer regjeringen og Stortinget på nasjonalt nivå.

Organisasjonskunnskap

En rådmann trenger kunnskap om organisasjon og ledelse, organisasjonskunnskap. Det er en form for kunnskap som kan binde profesjoner sammen ved å tilby et felles språk på tvers av profesjongrensene, felles modeller og felles forståelse for utfordringer og problemer som angår profesjonelle i et kunnskapssamfunn (Irgens 2007: 20).

Mange sider ved rådmannens funksjon i norske kommuner griper tett inn i de politiske prosessene. Det gjør at også rådmannen blir å regne som en del av den utøvende myndigheten. Rådmannen er aktivt involvert i alle faser av lokale politiske prosesser, fra forslag til iverksetting og evaluering. Han inntar gjerne rollen som politisk byråkrat. I mange kommuner jobber ordfører og rådmann tett sammen og utfyller hverandre i utformingen av lokalpolitikken. I mange kommuner opptre ordfører og rådmann i tospann (KS Folkevalgtprogram 2015–2019: 40).

NØYTRALE AKTØRER

Ideelt sett skal kommuneadministrasjonen ikke opptre som en politisk aktør, men være nøytral uansett hvilke politiske parti som styrer. I nøytralitet ligger det en forventning om at byråkraten skal kunne skille mellom sine roller som ansatt og privatperson. Dette er ikke enkelt. Skillet mellom privatperson og ansatt kan være glidende og uklar, rollene kan variere over tid og mellom ulike situasjoner. Årsaken kan være at ansatte har sympati med den politikken som føres eller med den som utøver politikken.

POLITISK LOJALITET

Politisk lojalitet er et annet viktig begrep. En politisk nøytral administrasjon er et nøytralt hjelpemiddel til den politiske ledelse som til enhver tid styrer. Det forventes at administrasjonen forholder seg nøytralt uansett hvilke parti som leder kommunen.

Politikere er valgt av folket for å ivareta deres

interesser. Kommunens politikere står under et stadig press fra både lokalbefolkning og statlig forvaltning. Det er mange som vil utøve press på politikere for å få gjennomslag for sine saker. Politikere bør ha en bevisst holdning om hvor grensen går mellom legitim kontakt og utilbørlig påvirkning. Viktige begreper som beskriver et godt lokaldemokrati, er pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet (KS Folkevalgtprogram 2015–2019:45).

Demokratisk styring og ledelse

Åpenhet og informasjon er en forutsetning for god demokratisk styring og ledelse, og politikere skal sørge for at administrasjonen har motivasjon og gode rammevilkår slik at den kan opprettholde og videreutvikle sin faglige kompetanse. Skal forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen bli godt, kreves det respekt og aksept for ulike rollene. Tillit er helt sentralt i dette samspillet.

Politikk kan sies å være en symbolfunksjon. Enkelte studier har påvist at politikere legger enorme ressurser inn for å få sine synspunkter gjennom i en beslutning, men når beslutningen er tatt, vies iverksettelsen minimal interesse (Jakobsen, 2009).

Jakobsen sier videre at politikere kan vise sterkt engasjement om enkeltsaker. Det er da naturlig å fokusere på de fasene i en sak som er mest synlig for publikum, presse og andre. En slik fase er som oftest beslutningsfasen. Her kan man i sterke ordelag forsvare eller fordømme et synspunkt. De mer kompliserte og mindre synlige prosessene som skjer i forberedelsen, iverksettelsen eller evalueringen, er mindre egnet som symboler. Hvis gjenvalg er viktig for en politiker, vil det også være forholdsvis fornuftig å konsentrere seg om de fasene der man lett når ut til velgermassen.

Premissstyring er en annen forutsetning. Den bygger på en anerkjennelse av at det i de aller fleste tilfeller vil være rom for personlig skjønn. Man forsøker å skape enighet mellom byråkraten og politikernes interesser. Premissstyring kan skje på to måter: ved rekruttering eller ved sosialisering. Rekruttering betyr at politikeren

ansetter en byråkrat med de samme verdiene som en selv. Sosialisering skjer kontinuerlig og i samspill med andre og en "total sosialisering" innebærer at politikeren har kontroll over alle sfærer i administratorens liv. Sosialisering skjer begge veier slik at det like gjerne kan være politikeren som tilegner seg administratorens verdier og normer (Jacobsen, 2009:44).

ARBEIDSGIVERROLLEN

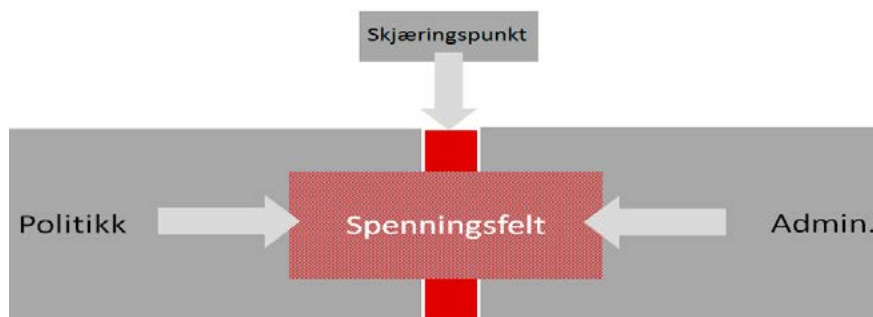
Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret som kollegialt organ. Den daglige utøvelsen av arbeidsgiveransvaret er delegert til rådmannen gjennom delegeringsreglementet. Det vi si at det er rådmannen som har det utøvende arbeidsgiveransvaret for de ansatte i kommunen. Arbeidsgiveransvaret for rådmannen er det også de folkevalgte som har. I praksis utøves dette av ordføreren. For arbeidsgiverrollen er særlig delegeringsreglementet viktig for å avklare myndighet og roller mellom folkevalgte og administrasjonen. Et beslutningssystem med utstrakt delegering må bygge på tillit, åpenhet og forutsigbarhet. Delegering vil kort og godt si overføring av myndighet (KS Folkevalgtprogram 2015–2019: 90). Delegering av makt foregår både fra stat til kommune og fra kommunestyre til rådmann.

Delegert makt fra staten til kommunene bygger på tillit til at kommunene selv vet best hvordan de kan styres innenfor gitte rammer. Lokalt selvstyre skal gi rom for politisk og administrativ styringsdynamikk. I alle beslutninger som tas av andre enn kommunestyret, må det foreligge et delegeringsvedtak. Det finnes beslutninger som bare kan gjøres av kommunestyret, men skal kommunestyret kunne fungere effektivt, blir de aller fleste beslutninger delegert til rådmannen. Å delegere forutsetter at de prinsipielle spørsmålene i saken er avgjort politisk slik at de folkevalgte organene ikke trenger å behandle

enkeltsaker. Delegering skal være en avlastning for kommunestyret, og man kan si at politikk og administrasjon er gjensidig avhengig og overlappende.

FORDELING AV ROLLER

Innenfor det politiske systemet må ordfører og rådmann så i fellesskap tilpasse sine roller og sitt ansvar til lokale forhold. De må fordele oppgaver og påse at kommunens innbyggere får det tjenestetilbudet de har krav på. Dette skjer i et samarbeidsområde – et spenningsfelt mellom politikk og administrasjon. Spenningsfeltet skal gi rom for samhandling og styringsdialog. For at dynamikken og samhandlingen skal fungere, må aktørene respektere hverandres faglige kompetanse, ansvar og mandat. I de aller fleste tilfeller foregår samarbeidet i fred og fordragelighet, men dersom de overskrider sitt myndighetsområde, kan det oppstå konflikt. Partene befinner deg da i et skjæringspunkt, og samarbeidet kan stå i fare.



Figur XII: Forholdet mellom administrasjon og politikk, spenningsmodellen (Meidell, 2016).

Modellen ovenfor viser administrasjon og politikk som samarbeidspartnere med hvert sitt definerte mandat og ansvarsområde. Samarbeidsområdet eller spenningsfeltet er broen som binder de to områdene sammen og skal legge til rette for et godt og likeverdig samarbeid. På begge sider av broen er skjæringspunktet. Dette markerer grensen for hvor langt administrasjon og politikk kan bevege seg inn på hverandres områder uten å følge vanlig saksgang. Griper en

av partene direkte inn i andres område, kan det få uheldige følger. Modellen tydeliggjør behovet for respekt og tillit som samarbeidet mellom administrasjon og politikk skal bygge på. Det kan være vanskelig å skille mellom administrasjon og politikk. Den eneste forskjellen kan mange ganger være hvem som tar beslutningene, og i det ligger utøvelsen av makt.

MAKT

Det finnes mange definisjoner på makt, og all maktutøvelse i kommuneadministrasjonen, skal være hjemlet i lov (Legalitetsprinsippet, grl. § 113). En organisasjons formelle autoritet er den første, viktigste og mest opplagte kilden til makt. Dette er en legitim makt som anerkjennes av dem man samhandler med. I politiske prosesser er makt sentralt.

Den mest brukte definisjonen av maktbegrepet ble lansert av den amerikanske statsviteren Robert Dahl. Han mener makt innebærer å kunne påvirke noen til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. I denne definisjon av makt gjøres avhengighet på mange måter synonymt med makt (Morgan, 2010).

For å kunne bruke denne typen makt må det være et avhengighetsforhold mellom partene. Her er det frykt for straff eller håp om belønning som styrer. En annen side av maktbegrepet er evnen til å oppnå resultatet selv om man møter motstand. Dette kan være en heroisk tolkning av makt, helten som overvinner tross alt! I begge disse definisjonene kan vi tenke oss at det ligger elementer av tvang – makt ved bruk av tvang. I sin bok *Verdibasert ledelse* drøfter Runi Kirkhaug (2013) tre typer makt:

- *Tvangsmakt er definert som lederens mulighet til å ta i bruk virkemidler som påtvinger ansatte løsninger de ikke selv ønsker. Ansattes engasjement overfor lederskap og organisasjon forventes å være likegyldig under utøvelsen av denne typen makt.*
- *Belønningsmakt er definert som lederens kontroll over ressurser, som for eksempel lønnsmidler og utstyr som ansatte ønsker tilgang til. Slik makt utløser beregnende engasjement blant ansatte, de gjør akkurat*

så mye som de får betalt for. Interesser kan også ligge til grunn for belønningsmakt.

Her er det personens mål, verdier og ønsker som får en person til å handle i en retning snarere enn i en annen. Interesser kan være posisjoner vi ønsker å forsvare eller forsterke, og vi vil forsvare oss eller angripe for å holde på vår posisjon. Den politiske prosessen henger nøye sammen med disse måtene å forholde seg på (Morgan, 2010).

- *Normativ makt refererer til lederens kontroll over virkemidler som influerer ansattes motiver, prioriteringer og mentale orienteringer. Dette er en type makt som fra de ansatte oppleves som positiv og oppbyggende og som dermed utløser et moralsk engasjement overfor lederskapet og organisasjonene (Kirkhaug, 2013:30). Legitimitet er en form for sosial anerkjennelse som er helt sentral for utøvelsen av denne type makt. Den stabiliserer maktrelasjoner og oppstår som et resultat av at man anerkjenner et en person har rett til å herske over enkelte områder av livet, og det betraktes som en plikt å adlyde.*

En byråkrat kan også utøve normativ makt som resultat av det formelle embetet han eller hun har. Så lenge de som utsettes for autoritet, respekterer og aksepterer den, vil autoriteten opptre som en form for makt. I de fleste organisasjoner er det byråkratisk makt som er den klareste formelle formen for autoritet og som er knyttet til den posisjonen man innehar. Posisjonen er definert som plikter og rettigheter som skaper et innflytelsesfelt som man legitimt kan operere innenfor, med formell støtte fra dem man jobber sammen med.

Byråkratisk makt

Byråkratisk makt er en blanding av de tre foregående. Gareth Morgan definerer byråkratisk makt som noe byråkrater tilkjemper seg gjennom prosedyrer. Byråkratisk autoritet oppstår når folk hevder at maktutøvelse hviler på korrekt anvendelse av formelle regler og prosedyrer. En form for byråkratisk maktutøvelse

kan være å holde tilbake informasjon om f.eks. et tiltak var mislykket eller vellykket. Kanskje er det slik at administrasjonen ikke velger å presentere informasjon om uheldige konsekvenser hvis det kan skade dem selv. Hvis den informasjonen som presenteres, er viktig for om et tiltak skal stoppes, fortsette som før, endres eller utvides, så spiller den aktøren som bestemmer hvilken informasjon som skal tilbakeføres, en viktig politisk rolle (Jacobsen, 2009).

Byråkratisk makt kan reguleres gjennom kontroll. I behovet for kontroll kan det ligge en viss usikkerhet eller i verste fall mistillit til administrasjonen fra politikerne (Jacobsen, 2009). Belønningsmakt, dvs. disiplinering som belønning og straff, er en annen metode som kan regulere administrasjonens makt. Metoden appellerer til administratorens egeninteresse ved at han får en personlig belønning ved å opptre slik politikerne ønsker. Slike personlige belønninger kan være lønnstillegg, opprykk, mer interessante arbeidsoppgaver etc. I dette ligger at byråkraten gjennom utsikter til belønning eller straff, blir disiplinert slik at han velger den atferden som unngår at man blir straffet (Jacobsen, 2009).

For å oppnå personlige goder går byråkraten på akkord med prinsippet om nøytralitet. Gjennom bruk av belønning og straff sikrer politikerne seg også lojalitet.

Politisk kontroll

Det er lite ønskelig med sterk grad av politisk kontroll. Det forventes at byråkraten kan og må benytte skjønn og trekke inn personlige vurderinger når beslutninger skal tas. Fordelen for politikerne ved ikke å blande seg for mye bort i administrasjonens styring, er at de kan fraskrive seg ansvaret om noe går galt ved å skyldte på at administrasjonen ikke har gjort en god nok jobb (Jacobsen, 2009). Ansvarsfraskrivelse blir mye vanskeligere hvis politikere har deltatt aktivt i gjennomføring, styring og kontroll av et tiltak. Desto sterkere styringen er, desto større blir ansvaret. Den erfarne organisasjonspolitikeren bygger opp og dyrker systematisk uformelle allianser og nettverk og bygger inn hjelp og innflytelse fra alle dem som har interesser knyttet

til det feltet han eller hun er engasjert i, så sant det er mulig (Morgan 2012:192).

Makt og autoritet i en kommuneorganisasjon er nøye knyttet til kunnskap om de regler og lover som setter rammer for organisasjonen (Jakobsen, 2009). Samspeillet mellom leder av politisk nivå ved ordfører og leder av administrasjonen ved rådmann blir da særlig viktig.

KONSEKVENSER

Utviklingsprosjektet som ble startet, hadde som mål å redusere behovet for spesialundervisning og gi alle elever bedre tilpasset opplæring. Prosjektet ble lansert med stor tilslutning fra både foresatte, PPT, politikere og administrasjonen og hadde alle forutsetninger for å lykkes. Det var forankret på alle nivå fra foresatte til kommunes topp ledelse. Entusiasmen var stor – her skulle alle trekke i samme retning. Leder i oppvekstutvalget og skolesjef deltok på KS' skoleeierprogram "Gode skoleeiere for Nord-Norge" og håpet prosjektet ville styrke samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Prosjektet tok utgangspunkt i en utfordring "alle" ønsket å gjøre noe med. Det lå et lokalt behov bak. Skolelederne hadde selv uttrykt ønske om å prøve ut nye undervisningsformer for å kunne redusere behovet for spesialundervisning. Dette var en mulighet for administrasjonen til "å spille politikerne gode" – å framstå som en kommune med godt skoleeierskap. Ikke minst ville et vellykket prosjekt komme alle elevene til gode med bedre undervisning for alle og færre elever med behov for spesialundervisning.

Hva var det da som skjedde? Enkelt oppsummert gjorde politikerne to feil som til slutt felte prosjektet:

1. *De grep direkte inn i ansettelsesprosessen.*
2. *De vedtok innsparing på 5 millioner i en prosess som så vidt var igangsatt.*

Alle former for samarbeid bygger på en viss grad av gjensidig tillit. Skal man lykkes, må partene vise respekt for hverandres faglige kompetanse, ansvar og mandat. Dette er kanskje spesielt viktig i små lokalsamfunn der rollene kan være vanskeligere å skille. Mange sider ved

rådmannens funksjon griper inn i de politiske prosessene, og det forventes at han er aktiv i alle lokalpolitiske prosessen. Ordfører og rådmann har i dette tilfellet samarbeidet tett i en årrekke, og rådmannen gir uttrykk for at de har et godt samarbeid. Det kan være at rådmann og ordfører har utviklet en form for lojalitet til hverandre og at sammenblanding av privat og profesjonelle roller ikke er utenkelig.

Innenfor sitt ansvarsområde har rådmannen delegert myndighet til å utføre det daglige arbeidsgiveransvar på vegne av kommunestyret. Det er hans ansvar at kommunen til enhver tid har tilstrekkelig med ansatte slik at kommunens tjenestetilbud blir ivaretatt. Som politiker skal ordføreren sørge for at lokalbefolkningen blir hørt og også legge forholdene til rette for at administrasjonen har gode rammevilkår. I casen forteller skolesjefen at rådmannen kom med vage hentydninger om at det var ”noen på helse” som hadde fremmet forslaget. Denne uttalelsen kan virke som en ansvarsfraskrivelse fra rådmannen overfor skolesjefen. Kanskje var det lojalitet mellom rådmannen og ordføreren som forpliktet rådmannen til å stoppe ansettelsen selv om dette er direkte inngripen i hans myndighetsområde og vil skape sterk uro i organisasjonen. Prosessen med ansettelsen hadde forgått i flere måneder, uten noen form for innvendinger fra rådmannen, og vi må derfor anta at det var rådmannens intensjon å fylle stillingen. Rådmannen kan ha opplevd bruk av tvangsmakt, at ordføreren har brukt virkemidler som har ført til at rådmannen ble påtvunget en løsning han ikke ønsket. Vi kan også tenke oss at ordføreren har brukt belønningsmakt. Det kan være personlige mål og ønsker som får betydning for de avgjørelser som tas. Vi vet at politiske prosesser henger nøye sammen med disse måtene å forholde seg på. Ut fra teorien om belønningsmakt kan både ordfører og rådmann ha bakenforliggende motiver for å handle slik de gjorde.

Som rådmannens sjef kan ordføreren pålegge rådmannen å spare penger, men det er rådmannens oppgave å vurdere på hvilken måte dette kan gjøres. Kanskje kunne dette ha fått et annet utfall om rådmannen her hadde understreket for

ordføreren at dette var noe ordføreren i realiteten ikke kunne bestemme? Hva som er rådmannens motiver for å etterkomme ordføreren ønske om å stoppe tilsettingen er usikkert. Rådmannen kan her oppfattes som en politisk aktør. Gjennom denne handling oppstod det et skjæringspunkt mellom politikk og administrasjon.

Utviklingsarbeidet som ble startet, var i utgangspunktet ment å være en integrert felles aksjon som skulle fremme felles mål. Prosjektet var en koalisjon mellom skole, PPT, foresatte, administrasjonen og politikere. Alle ønsket å samarbeide om å nå målet om en bedre skole for alle elever. Innsparingen på 5 millioner i et prosjekt som knapt hadde startet, førte til at tilliten mellom skolelederne og kommunens toppledelse ble ytterligere svekket. Flere skoleledere hadde vært skeptiske til å starte prosjektet. Av tidligere erfaring visste de at dette kunne bli et sparetiltak og ikke føre til de endringene de ønsket.

Kommuneforvaltningen har mange oppgaver som skal løses innen faste frister og som gjerne har som plassering i kommunens rutiner slik at alle vet hva som skal gjøres innen hvilken frist. Skolelederne vet når nasjonale prøver skal gjennomføres og de vet når resultatene vil bli drøftet i politiske fora. Er resultatene noenlunde like fra år til år, kan man kanskje også forutse hvilke reaksjoner som kommer. Dette gjelder også budsjettprosesser og økonomiske dragkamper. Det er ikke uvanlig med pålegg om restriksjoner og sparetiltak i budsjettprosesser, dette er noe som dukker opp hvert år. Man vet hvilke skoler som vil levere svake skoleresultater, reaksjoner fra skoleeieren vil være ganske lik de man har hørt før. Media vil ha faste årlige debatter på samme vis som tidligere. Gjennom rutiner og gjentakelser bygges det opp en forventning om at alt er som før, alt er normalt. På den måten ble skoleledernes tidligere erfaring bekreftet av rådmannen, forventningene ble innfridd. I en situasjon preget av dårlige erfaringer kan ting fort gå galt. Prosjektet ble et sparetiltak slik skolelederne hadde fryktet.

Mye av organisasjonspolitikken er knyttet til budsjettprosesser og økonomiske ressurser. En

konflikt oppstår når interesser kolliderer, og ofte blir dette forklart med manglende ressurser. Å kontrollere ressurser som økonomi, ferdigheter, personell og også emosjonell støtte, gir makt. I denne casen er det ordføreren som utøver makt. Makt er det middelet ordføreren tar i bruk som til slutt løser konflikten. Makt virker inn på hvem som får hva, når og hvordan, men kan bare effektiviseres når den legitimeres. Ordføreren hadde makt og autoritet til å sette sin vilje gjennom. Men kan tenke seg at dette skjedde fordi rådmannen anså det som sin plikt, som noe som bare var rett og rimelig.

I en organisasjon vil kultur og etablert praksis ha en lang forhistorie. Avgjørelser i dag påvirkes av konflikter og ulikheter som man trodde var glemt for lengst. Etablert praksis formes av holdninger, verdier, lover regler, sedvane og andre aspekter ved kommunens kultur. Dette kan være ekstremt vanskelig å endre. Historien vil påvirke nåtiden – slik gjør vi det hos oss. Hva hadde skjedd om rådmannen sa nei?

”...MEN HIMMEL'N DER OPPE, DEN ER KOLOSSAL”

Casen beskriver historien om en tilsynelatende samlet kommune med gode intensjoner, men det viste seg at gode intensjoner ikke var nok. I sitt kapittel ”Verdsettingens plass blant skoleeiere” løfter Tom Tiller fram verdsettingens betydning for å lykkes sammen. Tiller bruker metaforen Gagen i betydningen av ”å gjøre andre gode”. Ifølge Tiller må Gagen må være til stede i rommet dersom den kollektive kraften og den forpliktende gjensidigheten skal kunne mobiliseres. I dette prosjektet ble Gagen mistet av syne. På grunn av makt og lojalitet i samspillet mellom politikk og administrasjon, ble motivasjonen i fellesskapet borte og prosjektet mistet sin troverdighet. Deltakerne ble ikke verdsatt og skoleledernes negative forventninger til ordførere og rådmann ble bekreftet.

Det er vanskelig å si om prosjektet fikk noen betydning for skoleeierskapet. Det var ny-valg året etter prosjektet ble lagt ned. Ordfører ble gjenvalgt, men mange av de andre lokalpoli-

tikerne ble byttet ut og kommunalsjef sluttet i kommunen. Det blir hevdet at man ved å se på fortiden kan skue framtiden. Historien påvirker oss og gir oss forklaringer på hvorfor vi gjør det vi gjør. Når vi blir klar over det, kan vi velge å gjøre noe annet. For å endre praksis er det ikke nok å være enige og samstemte, men deltakerne må delta aktivt i et lærende og forpliktende fellesskap og være lojale til det som blir bestemt. Bare gjennom kollektive handlinger og positive erfaringer kan relasjoner enders og tillit bygges. Om vegen er smal og bygda føles liten, er himmelen over den lille bygda full av nye muligheter. Ved å løfte blikket, ved å skifte fokus, vil både ordfører, rådmann og skolesjef se at det finnes nye måter å handle på, det finnes nye sjanser til å lykkes.

Litteratur

Fullan, M.

(2014). *Å dra i samme retning. Et skolesystem som virker*. Oslo: Kommuneforlaget.

Irgens, E.

(2012). *Profesjon og organisasjon. Å arbeide som profesjonsutdannet*. Bergen: Fagbokforlaget. 4. opplag

Jacobsen, D.I.

(2009). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget. 4. opplag.

Jacobsen, D.I.

(2003). ”Vi har det så greit ...” En studie av forholdet mellom politikk administrasjon i 30 norske kommuner. *Makt- og demokratiutredningen 1998–200* nr. 66. Universitetsbiblioteket i Trondheim.

Kirkhaug, R.

(2013). *Verdibasert ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Morgan, G.

(2012). *Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 4. opplag.

Roald, K.

(2015). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget, 3. opplag.

Aasen, P. (red.), J. Møller, T.S. Prøitz.
(2000). *Kunnskapsløftet – tung bær å bære?*
Rapport 42/2009, Universitetet i Oslo. NIFU
STEP. Oslo: Gyldendal
KS Folkevalgprogram

2015–2019. *Tillit*. Oslo: Kommuneforlaget.
Lov av 25.09.
1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Mette Meidell

Jarlsborgveien 23
7041 Trondheim
Tlf: 47674418
Mail: mette.meidell@ntnu.no

FOU - m i d l e r

Forum for psykologer i kommuner/ fylkeskommuner kan i 2016 dele ut FoU-midler inntil **kr. 750.000,-**. Midlene kan brukes til forsknings og utviklingsarbeid o. l. i tråd med Fondets vedtekter §2:

”Fondets formål er å ivareta forsknings- og utviklingsarbeid innenfor de pedagogiske og psykologiske fagområdene, støtte utarbeidelse av hjelpemidler, samt fremme opplysnings- og formasjonsvirksomhet om fagområdene.”

Dersom et prosjekt ender i et kartleggings- eller tiltaksprodukt, forutsettes det at materialet holder en faglig høy standard, og at det publiser-

res gjennom forlaget ”PP-tjenestens Materiellservice”.

Ved andre prosjekt/studiereiser el. er det en forutsetning at det produseres faglige artikler, og at tidsskriftet ”Psykologi i kommunen” får tilbud om førstegangspublisering av disse.

Søknader blir behandlet i den rekkefølgen de kommer inn.

Søknad sendes:
Forum for psykologer
i kommunen
v/ Sturla Helland
Grønstølvegen 10
5450 Sunde
E-post: hsturla@gmail.com